

АРКТИЧЕСКИЙ СОВЕТ: СТРУКТУРА, ЦЕЛИ, ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Р.У. Амираев

Анализируется деятельность Арктического Совета по проблемам Арктического региона. Используются официальные документы Арктического Совета, а также исследования российских и зарубежных ученых.

Ключевые слова: стратегия; сотрудничество; экология; загрязнение.

В свое время США совместно с Канадой, Данией, Финляндией, Исландией, Норвегией,

Российской Федерацией и Швецией учредили Стратегию защиты окружающей среды Аркти-

ки. Для реализации этой стратегии были образованы рабочие группы по мониторингу и оценке; сохранению флоры и фауны; готовности к чрезвычайным ситуациям; защиты морской среды¹. После нескольких лет реализации Стратегии по панарктическим проблемам окружающей среды, государства-члены согласились расширить сферу своих акций за счет проблем устойчивого развития Арктики. В 1996 г. появилась новая международная организация – Арктический Совет, действующий в качестве межправительственного форума на высшем уровне². В настоящее время членами Арктического Совета являются Канада, Дания (Гренландия, Фарерские острова), Финляндия, Исландия, Норвегия, Швеция, Россия и США. Кроме государств-членов, в работе Арктического Совета постоянно участвуют шесть организаций: Международная ассоциация алеутов; Арктический Совет атабасков; Международный совет гвичинов; Циркумпольярная конференция инуитов; Арктические коренные народы России; Совет саамов.

Высшим органом Арктического Совета являются сессии министров иностранных дел стран-участниц, которые проходят каждые два года в стране, принимающей эстафету председателя. Решения в совете принимаются на основе консенсуса всех государств-членов. Несмотря на то что рекомендации Совета юридически не обязательны, они имеют большой политический вес.

Председательство в совете осуществляется на ротационной основе. Поочередно работу совета возглавляли Канада (1996–1998 гг.), США (1998–2000 гг.), Финляндия (2000–2002 гг.), Исландия (2002–2004 гг.), Российская Федерация (2004–2006 гг.), Норвегия (2006 – март 2009 гг.). В настоящее время председательствует Дания (2009–2011 гг.). С 2011 г. работу Арктического Совета возглавит Швеция. Каждая страна-председатель готовит план работы на двухлетний период, выдвигает определенные приоритеты. Страны-участницы высоко ценят Арктический Совет как форум сотрудничества. О председательстве России в Совете, министр иностранных дел РФ С. Лавров заявил: “Мы самая крупная арктическая страна и больше других выигрыва-

ем от этого сотрудничества в силу нашего географического положения”.

На первой сессии министров стран-участниц, состоявшейся в канадском Икалуите 17–18 сентября 1998 г., был принят ряд важных решений. В частности, была определена процедура работы Арктического Совета, одобрено постоянное членство международной организации алеутов и статус наблюдателей Германии, Нидерландов, Польши, Великобритании и Северной Ирландии, Нордического Совета, Международного комитета арктической науки и т.д. Министры также подчеркнули необходимость тесного сотрудничества Арктического Совета и его программ с Советом Баренцева/Евроарктического региона, Нордическим Советом министров и другими международными организациями³.

В 2000 г. в Барроу (Аляска, США) состоялась вторая сессия министров стран-участниц Арктического Совета⁴. Прежде всего был принят Рамочный документ по устойчивому развитию, который стал основой сотрудничества по данной проблеме в Арктике⁵. Министры также приняли ряд мер организационного плана, одобрили проекты по мониторингу экологической ситуации в Арктике, сохранению флоры и фауны региона. Высокую оценку получила деятельность рабочей группы Арктического Совета по устойчивому развитию, включая инициативу “Дети и молодежь Арктики”, проект арктической телемедицины и проекты в области культуры, экотуризма, прибрежного рыболовства, осуществляемых в рамках программы устойчивого развития и т.д. Были рассмотрены также вопросы мониторинга биоразнообразия, правовой защиты морских вод Арктики, эмиссии органических поллютантов и т.д.

На министерской сессии в Инари (Финляндия, 2002 г.) рассматривалось несколько крупных проблем⁶. Прежде всего, подчеркивалось стремление стран-участниц улучшить условия проживания людей в Арктическом регионе. Решение этой проблемы виделось в формате устойчивого развития Арктики. Странам-участницам ре-

³ The First Ministerial Meeting of the Arctic Council. Iqaluit, Canada, September 17–18. 1998.

⁴ Barrow Declaration on the occasion of the Second Ministerial Meeting Arctic Council. Alaska, United States. 13 October. 2000.

⁵ Arctic Councils Sustainable Development Framework Document. Barrow, Alaska, United States, 13 October. 2000.

⁶ Inary Declaration on the occasion of the Third Ministerial Meeting of the Arctic Council. 10 October. 2002.

¹ Wohlaurer B. The United States in the Arctic Region: A Focus on Multilateral and Socially Oriented Programs//Вопросы истории и культуры северных стран и территорий. 2008. №3. С. 5.

² Декларация об учреждении Арктического Совета 19 сентября 1996 г. // Действующее международное право: В 3 т. Т. 3 / Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 1997.

комендовалось разрабатывать конкретные проекты экономического сотрудничества. Высокую оценку получила деятельность Арктического Совета через циркумполярное сотрудничество по расширению экологического и культурного туризма, что благотворно сказалось на жизни местных сообществ региона. Обсуждались также вопросы сотрудничества в области здравоохранения, информационного обмена по содействию здоровому образу жизни, роли образования и тренингов в улучшении здоровья детей и молодежи. Министры отметили важное значение в устойчивом развитии в Арктике различной инфраструктуры, включая воздушный, морской и наземный транспорт, современные средства телекоммуникации и прочее.

Вторым пунктом в повестке сессии значилась проблема загрязнений в Арктике. Министры согласились с рекомендациями, предложенными в рамках программы **Arctic Pollution 2002**, и сочли необходимым учитывать их в политике и программах по сокращению загрязнений в Арктике, а также предпринять меры по адекватному анализу проблемы на региональном и глобальном уровнях.

Касаясь проблемы биоразнообразия и устойчивого использования природных ресурсов, министры признали рекомендации рабочей группы Арктического Совета по сохранению флоры и фауны в качестве стратегии будущей работы Совета по сохранению биоразнообразия. Условием эффективности этой деятельности признавалось сотрудничество с третьими странами, улучшение мониторинга биоразнообразия на циркумполярном уровне, полное применение традиционных знаний. Ответственное управление природными ресурсами Арктики (нефти, газа, металлов), включая предупреждение чрезвычайных ситуаций, рассматривалось сквозь призму защиты окружающей среды и устойчивого развития коренных народов Арктики и местных сообществ. Оживленно обсуждались также проблемы климатических изменений в Арктике.

Рейкьявикская декларация, принятая на IV министерской сессии 24 ноября 2004 г., в первую очередь, заострила проблему циркумполярного и международного сотрудничества по проблемам устойчивого развития в Арктике¹. Это, по мнению министров, имеет фундаментальное значение для реагирования на циркумполярные вызовы. Свою роль в этом процессе предстояло выполнить жителям Арктики, местным

¹ Reykjavik Declaration on the occasion of the Fourth Ministerial Meeting of the Arctic Council. 24 October. 2004.

сообществам, правительствам стран-участниц. Уникальную возможность международного сотрудничества и координации международных научных исследований министры связывали с предстоящим в 2007–2008 гг. Международным полярным годом. В традиционном духе рассматривалась проблема климатических изменений в Арктике. Подтвердив хорошо известные тенденции, министры особое внимание уделили роли научных исследований в регионе. Министры выразили уверенность в том, что результаты исследований окажутся полезными для правительств стран-участниц при планировании и реализации политики в сфере глобальных климатических изменений.

Салехардская декларация была принята 6 октября 2006 г. по месту проведения министерской сессии (Салехард, Россия) в связи с 10-й годовщиной Арктического Совета². В преамбуле документа подчеркивалось значение Арктического Совета как важного форума по укреплению взаимодоверия и сотрудничества в циркумполярной области. Кроме того, признавалось усиление участия коренных народов, наблюдателей в лице неарктических государств, международных организаций и НПО в деятельности Арктического Совета и его вспомогательных органов. Министры вновь подтвердили значение природной среды Арктики в глобальном сообществе, культурное разнообразие и глобальное международное значение вопросов Арктики³. В контексте климатических изменений в Арктике рабочим группам Арктического Совета рекомендовалось продолжить анализ и обобщение соответствующих наблюдений, включая сбор материалов местных жителей и коренных народов.

Предстоящий Международный полярный год (МПГ) рассматривался как уникальная возможность развития сотрудничества и координации арктических исследований, повышения понимания важности арктического региона. Государствам-членам Арктического Совета, его рабочим группам предлагалось принять участие в планировании мероприятий, связанных с МПГ. Одновременно выражалась поддержка различных проектов в рамках МПГ, в том числе по про-

² Salekhard Declaration on the occasion of the tenth Anniversary of the 11. Arctic Council the Fifth AC Ministerial Meeting the 26 October. 2006. Salekhard, Russia.

³ Salekhard Declaration on the occasion of the tenth Anniversary of the 11. Arctic Council the Fifth AC Ministerial Meeting the 26 October. 2006. Salekhard, Russia.

блемам коренных народов Арктики, изучению климатических изменений и т.д.

В апреле 2009 г. по итогам VI сессии министров стран-участниц Арктического Совета в Тромсе (Норвегия) была принята очередная декларация¹. Обсуждая проблему климатических изменений в Арктике, министры отметили неизбежность антропогенного влияния на климат. В целях идентификации существующих и новых мер по сокращению эмиссии, рекомендовалось учредить специальную группу. Признавалась также необходимость адаптации к климатическим изменениям с помощью, в частности, информационного обмена и лучшей практики.

Вторым пунктом в декларации стояли вопросы Международного полярного года и его наследия. Участники сессии подчеркнули вклад МПГ в углубление понимания климатических изменений в Арктике и заявили о необходимости поддержки международного сотрудничества по максимизации достижений МПГ в таких сферах, как арктические наблюдения, доступ к научным данным, образование, образ жизни аборигенов и других жителей Арктики². Отдав долж-

¹ Tromso Declaration on the occasion of the Sixth Ministerial Meeting of the Arctic Council. The 29 of April. 2009. Tromso, Norway.

² Активное участие в подготовке и реализации программ МПГ принимала Российская Федерация. В 2007 г. в России было организовано и проведено 87 морских и сухопутных экспедиций, в 2008 г. – 72. Многие из них проходили с участием зарубежных ученых. Ключевыми мероприятиями МПГ 2007–2008 гг. стали многочисленные экспедиции, проводившиеся в различных районах Северного Ледовитого океана, многие из которых носили комплексный характер. В Арктическом бассейне СЛО, Северо-Европейском бассейне СЛО и арктических морях работали дрейфующие станции “Северный полюс-35” и “Северный полюс-36”, французская яхта “Тара”, российские научно-экспедиционные суда “Академик Федоров” и “Михаил Сомов”, научно-исследовательские суда “Академик Буйницкий”, “Академик Мстислав Келдыш”, “Фритьоф Нансен”, “Иван Петров”, “Север”, ледокол “Капитан Драницын”; германский научно-исследовательский ледокол Polarstern, шведский ледокол Oden, американские ледоколы Nealy и Amundsen, польское научно-исследовательское судно “Oceania” и норвежское Yan Maugen и др. См. подробнее об итогах МПГ: Итоговая информация о выполненных российских исследованиях в рамках МПГ 2007/08. http://ipyurus.aari.ru/Documents/Итоговая%20информация_МПГ.pdf

ное вкладу Арктического Совета в МПГ и его достижения, министры согласились расширить сотрудничество, включая создание институциональных рамок для поддержки циркумполярных наблюдений и прочее.

В декларации нашли отражение также вопросы арктического судоходства. В свете данной проблемы были одобрены рекомендации “Оценки арктического морского судоходства” по повышению безопасности мореплавания в Арктике. Заслуживает внимания стремление стран-участниц Арктического Совета, выраженное на министерской сессии, реализовать национальные и международные правила, касающиеся безопасности арктического морского судоходства, включая предотвращение загрязнения арктических морских вод, сокращение рисков их отравления, содействие эффективному реагированию на чрезвычайные ситуации³.

В области энергетики отмечен технологический, управленческий и правовой прогресс, что, по утверждению министров, позволило значительно сократить влияние нефтегазовой деятельности на экологию региона. Министры заявили о намерении стран-участниц укреплять сотрудничество по предупреждению и ликвидации разливов нефти и вредных веществ в Арктике. В этих целях странам-участницам предлагалось вводить меры предосторожности, придерживаться принципа “платит загрязнитель”, снижать риски, связанные с разведкой, эксплуатацией, транспортировкой и хранением нефти.

В декларации отмечалась роль политических акций стран-участниц по снижению угрозы загрязнения Арктики органическими и радионуклидными веществами. В то же время выражалась озабоченность по поводу накопления в регионе новых химических веществ и их потенциальной угрозы для людей и дикой природы. Участники сессии одобрили ряд инициатив в Арктике, в частности, создание циркумполярного механизма финансирования проектов и акций по профилактике, снижению и ликвидации загрязнений в Арктическом регионе.

При обсуждении проблем биоразнообразия констатировалось стрессовое воздействие климатических изменений и их последствий на Арктику, а также повышение взаимопонимания стран-участниц в этом плане во время датского председательствования в Арктическом Совете. Признавался важный вклад “Программы мони-

³ Tromso Declaration on the occasion of the Sixth Ministerial Meeting of the Arctic Council. The 29 of April. 2009. Tromso, Norway.

торинга циркумполярного биоразнообразия” и “Оценки арктического биоразнообразия” в понимании воздействия климатических изменений и других стрессоров на природу, биоразнообразие, адаптацию и устойчивое использование всех живых ресурсов Арктики. Были одобрены и другие меры по сохранению арктического биоразнообразия.

В декларации изложено также видение проблем управления и организации деятельности Арктического Совета. В частности, рекомендовалось усилить политическую роль Арктического Совета через проведение совместных заседаний заместителей министров и постоянных представителей в межсессионный период и т.д.

Страны-участницы Арктического Совета стремятся повысить эффективность его деятельности¹. Своего рода институционально-тематическим нововведением является совместная инициатива Норвегии, Дании и Швеции на 2006–2012 гг., предусматривающая общие приоритеты в течение их председательства. Прежде всего – это проблемы климатических изменений в Арктике. Три страны намерены продолжать усилия по обеспечению высокого качества соответствующей информации по климатическим изменениям, поступающей от государств-членов и коренных народов Севера.

Второй приоритет – интегрированное управление ресурсами региона. Норвегия, Дания и Швеция договорились уделять должное внимание потребностям местных общин и коренных народов. Жизненно важными признается необходимость соблюдения высоких экологических стандартов, устойчивая и щадящая эксплуатация природных ресурсов.

Третий приоритет – усиление научных исследований в Арктике в Международный полярный год и последующее время. Норвегия, Дания и Швеция обязались оказывать политическую поддержку совместному комитету МПГ и обеспечить применение результатов в процессе принятия политических решений. Арктическому Совету ставится задача использовать наследие МПГ в форме долгосрочных интегрированных циркумполярных наблюдений и мониторинга происходящих в Арктике изменений. Приоритетное внимание уделяется проблеме традиционных промыслов коренных народов Арктики. Будет также осу-

¹ См., например, предложения по этому поводу правительства Финляндии: Finland's Strategy for the Arctic Region. Prime Minister's Office Publication. 8/2010. // www.geopoliticsnorth.org/images/stories/attachments/Finland.pdf.

ществлен ряд мер по улучшению деятельности и структуры Арктического Совета.

Реализация основной функции Арктического Совета – контроль и координация программ, учрежденных в рамках Стратегии охраны окружающей среды Арктики (АЕПС), – возложена на рабочие группы, которым оказывают поддержку научные и технические экспертные группы². Рассмотрим мандаты рабочих групп, которые охватывают различные проблемы Арктики.

Рабочая группа по загрязнению в Арктике свой формальный статус получила на министерской конференции в Салехарде (РФ) в 2006 г.³ Прежде она действовала в качестве комиссии в рамках Плана по снижению загрязнений в Арктике, мандат которой охватывал вопросы ограничений и снижения эмиссии загрязнителей в окружающую среду, а также развития международного сотрудничества⁴.

Мандат рабочей группы по оценке и мониторингу предусматривает достижение следующих целей: представление надежной и эффективной информации относительно статуса и угроз природной среде Арктики, научные рекомендации для поддержки деятельности государств-членов Арктического Совета по предупреждению и устранению загрязнителей. Рабочая группа несет ответственность за определение уровней и оценки воздействия антропогенных поллютантов на экологию Арктики. Среди других задач – фиксация тенденций загрязнений, источников загрязнений, оценка их влияния на флору и фауну Арктики и т.д.⁵

Рабочая группа по защите морской среды Арктики включает национальных представителей стран-участниц, представителей коренных народов Арктики, наблюдателей, представителей заинтересованных организаций и сторон. Эта рабочая группа является уникальной платформой для сотрудничества по широкому кругу проблем морской среды Арктики⁶.

² Декларация об учреждении Арктического Совета 19 сентября 1996 г. // Действующее международное право: В 3 т. Т. 3 / Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 1997. С. 721–722.

³ Salekhard Declaration on the occasion of the tenth Anniversary of the 11. Arctic Council the Fifth AC Ministerial Meeting the 26 October, 2006. Salekhard, Russia.

⁴ ACAP Work Plan 2009–2011.

⁵ Arctic Monitoring and Assessment Programme Working Group. Working Plan 2009–2011.

⁶ Protection of the Arctic Marine Environment. Working Plan 2009–2011.

Мандат рабочей группы по предупреждению, готовности и реагированию на чрезвычайные ситуации охватывает проблемы предупреждения, готовности и реагирования на чрезвычайные ситуации в сфере экологии в арктическом регионе. С 2004 г. мандат рабочей группы включает также вопросы природных катастроф¹.

Мандат рабочей группы по сохранению арктической флоры и фауны охватывает проблемы сохранения арктического биоразнообразия, представление рекомендаций правительствам и населению региона, а также реализацию мер по устойчивости живых ресурсов Арктики².

Деятельность рабочей группы по устойчивому развитию заключается в предоставлении рекомендаций государствам-членам Арктического Совета по защите окружающей среды, экономики, культуры и здоровья местных сообществ. На министерской конференции в Барроу (2000 г.) были установлены следующие сферы деятельности, имеющие особое значение для устойчивого развития:

В рамках Арктического Совета реализован ряд проектов. В 2006 г. был инициирован проект по оценке биоразнообразия Арктики, результаты которого отражены во многостраничном отчете³. В 2009 г. Рабочая группа по устойчивому развитию представила исследовательский отчет “Уязвимость и адаптация к климатическим изменениям в Арктике”⁴. Ряд проектов и инициатив в 2006–2009 гг. был реализован под руководством рабочей группы по предупреждению, готовности и реагированию на чрезвычайные ситуации. В частности, был осуществлен перевод на русский язык инструкции по оценке технологического загрязнения береговой линии Арктики; завершен канадский проект “Стратегия управления ущербом, причиненными разливами нефти”. Получил одобрение проект Российской Федерации “Раз-

витие систем безопасности в Арктике”. В 2009 г. Норвегия инициировала проект “Воздействие нефти и других вредных веществ на арктические воды”. Успешно был завершен проект по управлению радиационным контролем на предприятиях “Атомфлот” в Мурманске и на судостроительном заводе “Звездочка” в Архангельской области. В результате проекта были предложены рекомендации по сокращению рисков на опасных производствах благодаря методологии оценки рисков⁵. В 2010 г. была проведена промежуточная оценка статуса и тенденции арктического биоразнообразия⁶. Этот отчет явился вкладом Арктического Совета в Международный год биоразнообразия, объявленного ООН, и реализацию Конвенции ООН о биоразнообразии.

Специфическим проектом Арктического Совета является Арктический университет, созданный в июне 2001 г. Арктический университет – это международная сеть университетов, колледжей и других образовательных учреждений приарктических стран в целях содействия образованию и изучения Севера. Сегодня членами сети являются 110 учреждений; 85 из них – это образовательные структуры восьми приарктических государств, например, университет Акурейри (Исландия), университетский центр в Свальбарге (Норвегия), университет Макмилла (Монреаль), Архангельский технический университет, университет в Нууке (Гренландия), университет Умеа (Швеция) и др. В университетской сети Россия представлена 14 образовательными учреждениями. Кроме того, членами Арктического университета являются организации малочисленных коренных народов Севера и научные учреждения. За годы функционирования Арктического университета сложилась своеобразная система управления:

- совет университета (своего рода парламент), ежегодно заседающий на сессионной основе с участием представителей всех членов Арктического университета;
- исполнительный комитет в составе нескольких должностных лиц, избираемых Советом Арктического университета, выполняющий в межсессионный период текущую работу;

¹ Emergency, Preparedness, Prevention, Response. EPPR Working Group. Report on 2006–2009 Activities (Final January 20, 2009).

² Conservation of Arctica Flora and Fauna (CAFF) Work Plan 2009–2011. Ministerial Period. April. 2009.

³ Arctic Biodiversity Trends 2010: Selected Indicators of Change. The Arctic Council’s Working Group on Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF).

⁴ Vulnerability and Adaptation to Climate Change in the Arctic. Arctic Council Sustainable Development Working Group (SDWG), Editors: Birgit Njåstad, Ilan Kelman, Stein Rosenberg. United Nation Climate Change Conference. Dec. 7–9. 2009.

⁵ Emergency, Preparedness, Prevention, Response. EPPR Working Group. Report on 2006–2009 Activities (Final January 20, 2009).

⁶ Press Release: 21th May 2010. Rapid Changes for Arctic Flora and Fauna. Arctic Biodiversity Assessment – Arctic Biodiversity Trends 2010: Selected indicators of change. Report.

- совет губернаторов
- президент Арктического университета, в руках которого сосредоточено общее управление, разработка и реализация программ Арктического университета;
- международный секретариат, отвечающий за внутреннюю и внешнюю информацию, например, выпуск ежемесячного периодического издания Арктического университета
- форум ректоров (президентов, ректоров, проректоров университетов, колледжей), на заседаниях которого обсуждаются специфические вопросы.

Основная цель Арктического университета заключается в том, чтобы превратить Арктику в сильный, с устойчивым развитием регион путем поощрения аборигенов и других жителей Севера к образованию, мобильности и знаниям. На базе Арктического университета разрабатываются и реализуются разнообразные программы. Одна из них – программа циркумполярных исследований – адресована студентам образовательных учреждений стран-членов Арктического Совета. Обучение студентов проводится в различной форме: очная, заочная, он-лайновая. Программа дает знания о странах, циркумполярном мире и позволяет в будущем профессионально заниматься вопросами устойчивого управления природными ресурсами Севера, самоуправления, арктической инженерии, малочисленных коренных народов Севера. Существуют и другие международные

программы, например, студенческие обмены в течение 3–12 месяцев; полевые школы – краткосрочные курсы для молодых исследователей из образовательных учреждений стран-членов Арктического Совета и прочее. Важная программа Арктического университета – тематическая сеть – независимая сеть экспертов по конкретным проблемам Севера. Сеть содействует институциональному сотрудничеству по проблемам, представляющим взаимный интерес членов Арктического университета. Примерами тематических сетей являются, в частности, “Управление северными регионами”, “Искусство и ремесло малочисленных коренных народов Севера”, “Мировой образ коренных народов Арктики”, “Сельское хозяйство Арктики и использованию природных ресурсов”, “Арктическая инженерия и наука”¹.

Анализ целей, задач и деятельности Арктического Совета свидетельствует о том, что он является важным международным форумом сотрудничества заинтересованных государств и организаций. Этот форум отражает новые веяния в сфере международной политики – стремление совместно решать актуальные проблемы Арктического региона, к которому в XXI веке приковано внимание не только циркумполярных государств, но и третьих стран.

¹ <http://www.uarctic.org/SingleNewsArticle.aspx?m=83&amid=10400>